



Berna, 23 giugno 2021

---

# **Condizioni d'accesso al mercato tra la Svizzera e gli Stati limitrofi in un'ottica di reciprocità**

Rapporto del Consiglio federale  
in adempimento del postulato Chiesa 17.3137  
del 15 marzo 2017

---

# Indice

<b>1</b>	<b>Compendio</b> .....	<b>3</b>
1.1	Mandato .....	3
1.2	Delimitazione del tema .....	3
<b>2</b>	<b>Situazione generale degli scambi di beni e servizi con gli Stati limitrofi</b>	<b>5</b>
2.1	Scambio di beni e servizi con l'Italia .....	5
2.2	Scambio di beni e servizi con la Francia .....	6
2.3	Scambio di beni e servizi con la Germania .....	6
2.4	Scambio di beni e servizi con l'Austria .....	7
<b>3</b>	<b>Quadro normativo</b> .....	<b>7</b>
3.1	Condizioni d'accesso al mercato per imprese svizzere e Stati limitrofi .....	7
3.1.1	Regolamentazione dell'OMC in materia di appalti pubblici .....	7
3.1.2	Gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE .....	8
3.1.3	Ulteriori accordi .....	11
<b>4</b>	<b>Concorsi</b> .....	<b>11</b>
4.1	Procedura per la partecipazione di un'impresa svizzera a un concorso in Italia .....	11
4.2	Procedura per la partecipazione di un'impresa italiana a un concorso in Svizzera .....	12
4.3	Confronto.....	14
<b>5</b>	<b>Prestazione transfrontaliera di servizi di breve durata</b> .....	<b>14</b>
5.1	Procedura per un'impresa svizzera che desidera prestare servizi in Italia .....	14
5.2	Procedura per un'impresa italiana che desidera prestare servizi in Svizzera .....	17
5.3	Confronto.....	18
<b>6</b>	<b>Sfide per le imprese svizzere ed estere</b> .....	<b>18</b>
6.1	Sfide per le imprese svizzere sui mercati degli Stati limitrofi .....	19
6.1.1	Sfide in Italia.....	19
6.1.2	Sfide in Francia .....	19
6.1.3	Sfide in Germania .....	20
6.1.4	Sfide in Austria e Liechtenstein.....	20
6.2	Sfide per le imprese degli Stati limitrofi sul mercato svizzero.....	20
<b>7</b>	<b>Analisi delle difficoltà e misure attuate</b> .....	<b>21</b>
7.1	Sfide per le imprese svizzere negli Stati limitrofi .....	21
7.2	Sfide per le imprese estere in Svizzera .....	22
<b>8</b>	<b>Conclusioni</b> .....	<b>23</b>

# 1 Compendio

## 1.1 Mandato

Il presente rapporto adempie il postulato 17.3137 («Rapporto sulle condizioni d'accesso al mercato tra la Svizzera e gli Stati limitrofi in un'ottica di reciprocità»), depositato dall'allora consigliere nazionale Marco Chiesa il 15 marzo 2017. Il postulato è stato accolto dal Consiglio nazionale il 21 marzo 2019. Nel suo parere del 10 maggio 2017 il Consiglio federale aveva chiesto che venisse respinto.

Il postulato incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto «*relativo alle condizioni d'accesso (legali, burocratiche, finanziarie, amministrative e alle relative modalità) al mercato dei Paesi limitrofi, prendendo in considerazione il rispetto degli accordi bilaterali e la reciprocità tra Stati, sia per quanto riguarda la partecipazione a concorsi internazionali che a procedure di notifiche per un'attività lucrativa di breve durata*».

Nella sua motivazione, il postulato fa riferimento a un'inchiesta condotta dalla Camera di Commercio Cantone Ticino nel 2010, nella quale si evidenziava che le imprese ticinesi interpellate avevano difficoltà a lavorare in Italia per motivi legati alla burocrazia e ai costi amministrativi e dovuti alle liste nere in cui era iscritta la Svizzera<sup>1</sup>. Questo problema delle liste nere, che interessava direttamente le imprese, è stato nel frattempo risolto. Nello specifico, l'Italia si era impegnata, come concordato nella *road map*<sup>2</sup>, a cancellare la Svizzera dalle sue liste nere a determinate condizioni. Il 31 dicembre 2015 ha poi abolito tali liste. A partire dal 2016, la Svizzera figura ancora soltanto nella lista nera delle persone fisiche del 1999, il che non ha, in linea di principio, alcuna ripercussione sulle imprese svizzere che desiderano investire in Italia. Tuttavia, la Svizzera continua a darsi da fare affinché sia cancellata anche da questa lista<sup>3</sup>.

## 1.2 Delimitazione del tema

In linea con il tenore del postulato, il presente rapporto si limita alle condizioni d'accesso al mercato riguardanti concorsi nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali<sup>4</sup> e prestazioni transfrontaliere di servizi di breve durata. Il Consiglio federale è consapevole del fatto, per esempio, che la questione riguardante l'accesso al mercato in materia di servizi finanziari, così come nelle relazioni con l'Italia e la Francia, è ancora irrisolta<sup>5</sup>.

Per indagare la situazione in cui si trovano attualmente attori privati svizzeri e stranieri, la SECO ha condotto un sondaggio in Svizzera presso le camere di commercio e dell'industria cantonali e le camere di commercio all'estero rappresentative per le relazioni economiche e

---

<sup>1</sup> La Svizzera figurava in **tre liste nere fiscali italiane**: nella lista nere delle persone fisiche del 1999, nella lista nera delle imprese estere controllate (CFC, *controlled foreign companies*) del 2001 e nella lista nera dei costi non deducibili del 2002. La lista nera del 1999 prevede un'inversione dell'onere della prova in materia di domicilio fiscale per le persone fisiche residenti in Italia che trasferiscono il loro domicilio in Svizzera. Nel dicembre del 2015, il Parlamento italiano ha abolito le liste nere del 2001 e del 2002, introducendo al posto della prima un criterio generale per l'individuazione di regimi fiscali privilegiati, ossia quello di un livello nominale di tassazione inferiore al 50 % del livello applicabile in Italia.

<sup>2</sup> *Roadmap on the Way Forward in Fiscal and Financial Issues between Italy and Switzerland*, 23 febbraio 2015  
<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/38401.pdf>

<sup>3</sup> Il **decreto incentivi** del 2010 (DI, decreto 25.3.10 [Disposizioni urgenti tributarie [...] in materia di contrasto alle frodi fiscali [...]. Gazzetta Ufficiale n. 71 26.03.10]), che non è da intendersi come una lista nera, continua a valere anche per la Svizzera. Secondo il DI, le imprese italiane che intrattengono relazioni commerciali con imprese con sede in un Paese che figura nella lista nera del 1999 devono fornire informazioni sulle aliquote d'imposta sul valore aggiunto (IVA) applicate. Con un decreto del 2014, le formalità connesse al DI sono poi state rese meno rigide.

<sup>4</sup> Concorsi nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali: concorsi riguardanti posti pubblici che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo riveduto sugli appalti pubblici dell'OMC e dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea.

<sup>5</sup> A questo proposito, si rimanda al [postulato Merlini 17.3744 del 27 settembre 2017](#) «MIFID II e accesso ai mercati finanziari. Scenari e misure per agevolare l'offerta transfrontaliera di prestazioni alla clientela privata in Italia e in Francia».

commerciali con l'Italia, la Germania e la Francia. Poiché da molti anni le imprese svizzere non hanno problemi ad accedere ai mercati dell'Austria e del Liechtenstein, si è deciso di non prendere in considerazione questi Paesi nell'ambito del sondaggio. Gli altri tre Paesi menzionati sono sufficientemente rappresentativi per una panoramica dello stato delle relazioni economiche con gli Stati limitrofi.

Il sondaggio è stato condotto tra luglio e ottobre 2020 presso gli attori seguenti:

- Relazioni tra la Svizzera e l'Italia:
  - Camera di Commercio Cantone Ticino
  - *Aargauische Industrie- und Handelskammer*
  - *Zürcher Handelskammer*
  - Camera di Commercio Italiana per la Svizzera (Zurigo)
  - Camera di Commercio Svizzera in Italia (Milano)
- Relazioni tra la Svizzera e la Francia:
  - *Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève*
  - *Chambre de commerce et d'industrie France-Suisse* (Ginevra)
  - *Business France* (Zurigo)
- Relazioni tra la Svizzera e la Germania:
  - *Handelskammer Deutschland Schweiz*

Nel capitolo 2 ci si concentrerà sull'importanza dello scambio di beni e servizi con gli Stati limitrofi della Svizzera, mentre nel capitolo 3 l'attenzione sarà portata sul quadro normativo vigente in materia di scambio bilaterale con questi Paesi.

Il numero di imprese che ha partecipato al sondaggio facendo considerazioni significative circa i concorsi e la prestazione di servizi negli Stati limitrofi è insufficiente (cfr. cap. 6). Al fine di poter fare un confronto con quelle che sono le procedure in Svizzera, si è dunque deciso, nel caso dell'Italia, di procedere a una descrizione della procedura tipicamente prevista per la partecipazione ai concorsi (cfr. cap. 4) e la prestazione di servizi da parte di persone fisiche (cfr. cap. 5). Per fornire una panoramica in materia di prestazione di servizi di breve durata, è stata selezionata la procedura applicata nel settore edile (lavori edili e di montaggio), una delle più frequenti tra Svizzera e Italia. Dal momento che, come illustrato anche nella motivazione del postulato, le sfide legate all'accesso al mercato italiano per le imprese svizzere sono particolarmente rilevanti, il presente rapporto si concentrerà innanzitutto sull'Italia.

I risultati del sondaggio saranno presentati al capitolo 6, mentre nel capitolo 7 si passerà all'analisi delle sfide individuate. Il presente rapporto si concluderà con il capitolo 8: una retrospettiva delle misure più importanti adottate negli ultimi anni dalla Confederazione per migliorare le condizioni quadro in materia di relazioni economiche con l'Italia. L'accento sarà posto consapevolmente sull'Italia, dal momento che è lì che gli attori economici svizzeri incontrano i problemi più grandi per quanto riguarda l'accesso transfrontaliero al mercato.

## 2 Situazione generale degli scambi di beni e servizi con gli Stati limitrofi<sup>6</sup>

Nel 2019<sup>7</sup> la Svizzera ha realizzato un volume di scambi con l'estero pari a 447,5 miliardi di franchi, il 38,9 per cento (174,3 mia. CHF) dei quali riconducibili ai soli scambi con gli Stati limitrofi (Germania, Italia, Francia e Austria). Questa elevata percentuale dà la misura di quanto l'economia svizzera sia fortemente integrata nelle catene di creazione del valore europee. La vicinanza geografica consente tempi di consegna rapidi e incentiva la produzione *just in time*. In generale, la Svizzera registra un deficit della bilancia commerciale nei confronti degli Stati limitrofi, ma al contempo un'eccedenza della bilancia delle partite correnti (grazie all'eccedenza della bilancia dei redditi con l'estero e, in generale, della bilancia dei servizi). Il fatto che la Svizzera importi dall'Unione europea (UE), e dagli Stati limitrofi, più di quanto non vi esporti non rappresenta un problema dal punto di vista economico: è lo specchio della forte integrazione della Svizzera nell'economia globale, grazie alla specializzazione in prodotti ad alto valore aggiunto (farmaci, macchinari e strumenti di precisione) che le permettono di realizzare una maggiore eccedenza della bilancia delle partite correnti.

### 2.1 Scambio di beni e servizi con l'Italia

Con una quota del 7,3 per cento dell'intero volume di scambi con l'estero, nel 2019 l'Italia è stato il terzo partner commerciale della Svizzera per importanza. Il volume degli scambi è stato pari a 32,8 miliardi di franchi. Un dato, questo, superiore a quello registrato per gli scambi con la Cina e, cumulativamente, con il Giappone, l'India, la Corea del Sud, il Vietnam, Taiwan, la Russia e il Brasile. I volumi delle esportazioni e delle importazioni sono stati pari, rispettivamente, a 14,1 e 18,7 miliardi di franchi, con un deficit della bilancia commerciale pari quindi a 4,6 miliardi di franchi. Con una quota del 5,8 per cento dell'intero volume delle esportazioni e del 9,1 per cento dell'intero volume delle importazioni, l'Italia è stata per la Svizzera rispettivamente il quarto mercato di esportazione e il secondo mercato di importazione per importanza. Il 45,5 per cento dell'intero volume di scambi con l'Italia ha riguardato nel 2019 quelli intercorsi con le sole regioni di confine Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta e Alto Adige (35,4 % del volume delle esportazioni e 52,8 % del volume delle importazioni).

Lo scambio di servizi con l'Italia si è attestato nel 2019 su un livello significativo pari a 10,9 miliardi di franchi. Con una quota del 4,9 per cento dell'intero volume di scambi di servizi, l'Italia è stata quindi per la Svizzera il quinto partner commerciale per importanza in questo contesto. Il risultato è stato un saldo positivo della bilancia dei servizi a favore della Svizzera di 0,5 miliardi di franchi.

<sup>6</sup> Il presente capitolo si propone di dimostrare quanto relativa sia l'importanza dei settori indicati nel postulato rispetto alla totalità dei settori svizzeri interessati da scambi di beni e servizi con gli Stati limitrofi. Se non altrimenti indicato, i dati relativi allo scambio di beni sono tratti dall'Amministrazione federale delle dogane, mentre quelli relativi allo scambio di servizi dalla Banca nazionale svizzera. I dati sugli scambi commerciali relativi invece agli Stati limitrofi sono tratti dalle seguenti fonti: dogana francese ([http://lekiosque.finances.gouv.fr/portail\\_default.asp](http://lekiosque.finances.gouv.fr/portail_default.asp)) per le regioni francesi, Istituto nazionale di statistica (Istat, <https://www.coeweb.istat.it/>) per le regioni italiane, istituto federale austriaco di statistica (*Statistik Austria*, [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wirtschaft/aussenhandel/106431.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/aussenhandel/106431.html)) per i Bundesländer austriaci e istituto federale tedesco di statistica (<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>) per i Bundesländer tedeschi.

<sup>7</sup> A causa della pandemia di coronavirus, il 2020 è stato un anno straordinario. È per questo che, all'interno del presente rapporto, si è deciso di fare riferimento ai dati relativi al 2019.

## 2.2 Scambio di beni e servizi con la Francia

Con una quota del 6,6 per cento dell'intero volume di scambi con l'estero, nel 2019 la Francia è stato il quarto partner commerciale della Svizzera per importanza. Il volume degli scambi è stato pari a 29,4 miliardi di franchi. Un dato, questo, corrispondente a quello registrato, cumulativamente, per gli scambi con il Giappone, l'India, la Corea del Sud, il Vietnam, Taiwan e la Russia. I volumi delle esportazioni e delle importazioni sono stati pari, rispettivamente, a 14,3 e 15,1 miliardi di franchi, con un deficit della bilancia commerciale pari quindi a 0,8 miliardi di franchi. Con una quota del 5,9 per cento dell'intero volume delle esportazioni e del 7,4 per cento dell'intero volume delle importazioni, la Francia è stato il terzo mercato della Svizzera per importanza tanto in materia di esportazioni quanto in materia di importazioni. Il 44,4 per cento dell'intero volume di scambi con la Francia ha riguardato nel 2019 quelli intercorsi con le sole regioni di confine Alvernia-Rodano-Alpi, Borgogna-Franca Contea e Grande Est (43,3 % del volume delle esportazioni e 45,5 % del volume delle importazioni).

Lo scambio di servizi con la Francia si è attestato nel 2019 a sua volta su un livello significativo pari a 14 miliardi di franchi. Con una quota del 6,2 per cento dell'intero volume di scambi di servizi, la Francia è stata quindi per la Svizzera il quarto partner commerciale per importanza in questo contesto. Il risultato è stato un saldo positivo della bilancia dei servizi a favore della Svizzera di 0,6 miliardi di franchi.

## 2.3 Scambio di beni e servizi con la Germania

Con una quota del 21,9 per cento dell'intero volume di scambi con l'estero, nel 2019 la Germania è stato il primo partner commerciale della Svizzera per importanza nel mondo. Il volume degli scambi con la sola Germania è stato pari nel 2019 a 98 miliardi di franchi. Un dato, questo, superiore a quello registrato, cumulativamente, per gli scambi con tutti gli altri Stati limitrofi. I volumi delle esportazioni e delle importazioni sono stati pari, rispettivamente, a 44 e 54 miliardi di franchi, con un deficit della bilancia commerciale pari quindi a 10 miliardi di franchi. La Germania è stata sia il Paese di destinazione principale delle esportazioni svizzere sia il Paese di provenienza principale delle importazioni svizzere: il 18,2 per cento di tutte le esportazioni svizzere nel mondo aveva lo scorso anno come destinazione la Germania e addirittura il 26,2 per cento di tutte le importazioni svizzere proveniva da questo Paese.

Per la Germania, in termini di volume di scambi, la Svizzera è stata nel 2019 il nono partner commerciale per importanza. È però interessante osservare che, dal 2010, la Svizzera è il primo Paese di provenienza delle importazioni in Baden-Württemberg.

Lo scambio di servizi con la Germania si è attestato nel 2019 su 29,1 miliardi di franchi. Con una quota del 13 per cento del volume globale di scambi di servizi, la Germania è stata quindi per la Svizzera il secondo partner commerciale per importanza in questo contesto, seconda soltanto agli Stati Uniti. Il risultato è stato un saldo negativo della bilancia dei servizi per la Svizzera di 2 miliardi di franchi. Il motivo principale di tale saldo negativo è da ricercare nel turismo, se si considera che il totale delle spese dei turisti tedeschi in Svizzera (2,8 mia. CHF nel 2019) è decisamente inferiore a quello dei turisti svizzeri in Germania (4,8 mia. CHF nel 2019).

## 2.4 Scambio di beni e servizi con l’Austria

Anche l’Austria è uno dei partner commerciali principali della Svizzera (2019: 8° posto per volume di importazioni, quota del 3,1 %; 11° posto per volume di esportazioni, quota del 2,0 %). Per l’Austria, la Svizzera è stata nel 2019 rispettivamente il sesto e il quarto partner commerciale per importanza in materia di importazioni (3,8 %) ed esportazioni (4,7 %). Nel 2019 il volume degli scambi è stato pari a 14,8 miliardi di franchi in totale.

Lo scambio di servizi con l’Austria si è attestato nel 2019 su 5,1 miliardi di franchi. Con una quota del 2,3 per cento dell’intero volume di scambi di servizi, l’Austria è stata quindi per la Svizzera il nono partner commerciale per importanza in questo contesto. Il risultato è stato un saldo negativo della bilancia dei servizi per la Svizzera di 2,2 miliardi di franchi. Il motivo principale di tale saldo negativo è da ricercare nel turismo, se si considera che il totale delle spese dei turisti austriaci in Svizzera (251 mio. CHF nel 2019) è decisamente inferiore a quello dei turisti svizzeri in Austria (1948 mio. CHF nel 2019).

## 3 Quadro normativo

### 3.1 Condizioni d’accesso al mercato per imprese svizzere e Stati limitrofi

#### 3.1.1 Regolamentazione dell’OMC in materia di appalti pubblici

Il quadro normativo principale per gli scambi tra la Svizzera e gli Stati limitrofi è costituito dalla regolamentazione dell’Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La partecipazione ai rispettivi mercati degli appalti pubblici è disciplinata dall’Accordo riveduto sugli appalti pubblici dell’OMC (GPA)<sup>8</sup>, un accordo multilaterale cui non hanno aderito tutti gli Stati membri dell’OMC.

Quello degli appalti pubblici è un mercato ampio (corrispondente in media al 10–15 % del PIL di un Paese) e una parte importante del commercio internazionale. Il GPA mira a garantire condizioni eque e trasparenti in materia di appalti pubblici nonché l’apertura reciproca dei mercati degli appalti pubblici. La Svizzera e gli Stati membri dell’UE sono Parti contraenti del GPA dalla sua conclusione nel 1994. Riveduto nel 2012, nell’ambito dell’aggiudicazione pubblica di appalti il GPA costituisce ora un quadro normativo internazionale che è stato reso più moderno, più flessibile e più semplice, nonché esteso a nuovi mercati.

Dalla sua entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2021<sup>9</sup>, il GPA riveduto disciplina le relazioni tra la Svizzera e gli Stati membri dell’UE. L’Accordo bilaterale tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici si basa infatti su quanto previsto nel GPA e ne estende il campo d’applicazione.

Nel campo d’applicazione del GPA rientrano le procedure d’appalto per beni e servizi (commesse edili incluse) al di sopra di determinati valori soglia degli enti del Governo centrale (per la Svizzera, degli enti a livello federale), degli enti dei Governi subnazionali (per la Svizzera, degli enti a livello cantonale e comunale) nonché di autorità e imprese pubbliche in

<sup>8</sup> *Government Procurement Agreement*, RS 0.632.231.422, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1996/609\\_609\\_609/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1996/609_609_609/it)

<sup>9</sup> RU 2020 6493, 6491

settori specifici (acqua potabile, energia elettrica, trasporti urbani, aeroporti e porti fluviali e marittimi).

### 3.1.2 Gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE

L'accesso delle imprese svizzere ai mercati degli Stati limitrofi è disciplinato per lo più dagli accordi conclusi con l'UE, che consentono alla Svizzera un accesso settoriale e limitato al mercato unico europeo. In questo contesto si contano circa venti accordi principali, cui si aggiungono molti altri accordi, concordati e scambi di note tra le Parti contraenti.

In diversi settori gli accordi bilaterali hanno permesso di creare condizioni analoghe a quelle di un mercato interno per le imprese svizzere e di garantire la certezza del diritto necessaria. Di seguito, una panoramica degli accordi principali per quanto riguarda l'agevolazione degli scambi di beni e servizi tra la Svizzera e l'UE:

- L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea del 1972<sup>10</sup> (Accordo di libero scambio, ALS) abolisce dazi e restrizioni quantitative (contingenti) ai prodotti industriali originari delle Parti contraenti e disciplina lo scambio di prodotti agricoli trasformati.
- Sulla base dell'Accordo riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza<sup>11</sup>, dal 2009 la Svizzera e l'UE costituiscono uno spazio di sicurezza comune, il che riduce sensibilmente gli ostacoli amministrativi per lo scambio di beni alla frontiera.
- I sette accordi bilaterali I del 1999, entrati in vigore nel 2002, estendono il campo d'applicazione delle disposizioni in materia di accesso al mercato dell'UE anche ai settori dei trasporti aereo e terrestre, dei prodotti agricoli, degli appalti pubblici, degli ostacoli tecnici al commercio (MRA)<sup>12</sup> e della libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone, ALC).
- La revisione del Protocollo n. 2 dell'ALS<sup>13</sup> del 1972 nell'ambito degli accordi bilaterali II del 2004 ha semplificato lo scambio di prodotti agricoli trasformati (cioccolata, prodotti della biscotteria, ecc.).

Dal 2004 gli accordi esistenti sono stati ulteriormente ampliati, tra questi l'MRA (estensione del campo d'applicazione a nuovi settori di prodotti) e l'Accordo agricolo (p. es. istituzione di uno spazio veterinario comune per il commercio di animali vivi e prodotti animali).

Gli accordi bilaterali Svizzera-UE permettono un accesso reciproco al mercato alle condizioni definite nel campo d'applicazione del rispettivo accordo. Gli accordi principali (come quelli in materia di trasporto aereo e terrestre e di prodotti agricoli, l'MRA e l'ALC) si fondano sul principio dell'armonizzazione del diritto; sono basati quindi sulla legislazione UE rilevante in un determinato settore e permettono al contempo alla Svizzera, in questo stesso settore, di partecipare al mercato unico europeo. Si tratta dunque di un approccio settoriale, meno completo rispetto a quello alla base dello Spazio economico europeo (SEE) e che produce di conseguenza una situazione diversa da quella degli Stati membri dello SEE, i quali, in virtù delle quattro libertà fondamentali (circolazione di merci, persone, servizi e capitali), sono perfettamente integrati nel mercato unico europeo.

Nel contesto del postulato, i due accordi bilaterali con l'UE più rilevanti sono quello in materia di appalti pubblici e l'ALC.

<sup>10</sup> RS 0.632.401, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1972/3115\\_3169\\_2949/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1972/3115_3169_2949/it)

<sup>11</sup> RS 0.631.242.05, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/150/it>

<sup>12</sup> *Mutual Recognition Agreement*

<sup>13</sup> RS 0.632.401.2, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1972/3163\\_3217\\_2997/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1972/3163_3217_2997/it)



## Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici<sup>14</sup> estende il campo d'applicazione delle norme dell'OMC in materia di appalti pubblici per gli attori economici svizzeri ed europei. In un'ottica di reciprocità, tale accordo si applica in particolare agli appalti pubblici di beni e servizi (servizi di costruzione inclusi) dei Comuni al di sopra di determinati valori soglia (p. es. costruzione di scuole, servizi di musei, infrastruttura informatica), agli appalti pubblici nel settore ferroviario (p. es. appalto per carrozze passeggeri delle Ferrovie Federali Svizzere), agli appalti pubblici nel settore dell'energia (ad eccezione di quella elettrica, già disciplinata dalle norme dell'OMC; p. es. acquisto di software da parte di un'impresa del settore del gas) nonché agli appalti nei settori dell'acqua potabile, dell'energia elettrica, dei trasporti urbani e degli aeroporti di enti privati che operano in base a diritti esclusivi o speciali (p. es. progetto architettonico per la costruzione del terminal di un aeroporto privato). Alla luce delle ingenti spese e degli altrettanto ingenti investimenti del settore pubblico nell'UE, un accesso garantito e indiscriminato ai mercati degli appalti pubblici schiude importanti opportunità sia per l'industria svizzera specializzata nell'esportazione di beni di investimento *high tech* sia per il settore dei servizi (p. es. studi di ingegneria e architettura)<sup>15</sup>.

Il Comitato misto di cui nell'Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici permette di intervenire nel caso in cui sorgano problemi legati all'applicazione dell'accordo. Nel 2002, inoltre, è stato avviato un dialogo con l'Italia per discutere su un piano bilaterale e informale le questioni in sospeso e i problemi pratici in materia di appalti pubblici, in particolare proprio nel contesto dell'applicazione dell'Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici. Per la Svizzera, l'interlocutore di riferimento è la Commissione degli appalti pubblici Confederazione-Cantoni (CAPPC), responsabile per la sorveglianza degli impegni internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici. Nel frattempo, in Italia, sono intervenuti dei cambiamenti per quanto concerne gli assetti e le responsabilità nel quadro degli appalti pubblici e sono stati quindi stabiliti contatti tra la CAPPC e la nuova autorità italiana competente, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), al fine di far ripartire, in stretta collaborazione con i Cantoni interessati, questo dialogo informale.

## Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)

Oltre all'Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, particolarmente rilevante nel quadro del presente rapporto è l'ALC<sup>16</sup>. L'ALC riconosce ai cittadini della Svizzera e degli Stati membri dell'UE (così come ai loro familiari indipendentemente dalla nazionalità) il diritto di scegliere liberamente il luogo di lavoro e di soggiorno all'interno dei territori delle Parti contraenti. La condizione fondamentale è che siano in possesso di un contratto di lavoro valido, che siano lavoratori autonomi o che, qualora non esercitino attività economiche, dimostrino di disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. L'ALC liberalizza inoltre la prestazione transfrontaliera di servizi rivolti alle persone con durata non superiore a 90 giorni di lavoro per anno civile<sup>17</sup>. Al suo interno è altresì sancito l'obbligo per la Svizzera di creare condizioni giuridiche equivalenti a quelle di cui nell'acquis comunitario in materia di lavoratori distaccati<sup>18</sup>. La Svizzera si è quindi orientata, nell'elaborazione della sua legge sui lavoratori distaccati (LDist)<sup>19</sup>, all'acquis comunitario

<sup>14</sup> RS 0.172.052.68, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/296/it>

<sup>15</sup> Altri accordi possono fare riferimento all'Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici ed estenderne così il campo d'applicazione, come, p. es., l'Accordo di cooperazione tra la Confederazione svizzera, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sui programmi europei di navigazione satellitare; SR 0.741.826.8, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/49/it>.

<sup>16</sup> RS 0.142.112.681, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/243/it>

<sup>17</sup> Art. 5 par. 1 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)

<sup>18</sup> Art. 16 ALC in combinato disposto con l'art. 22 all. I ALC

<sup>19</sup> RS 823.20, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/231/it>

pertinente, trasposto da tutti gli Stati membri dell'UE nei rispettivi diritti interni. Nel caso in cui sorgano problemi legati all'applicazione dell'accordo da parte degli Stati membri dell'UE, il Comitato misto di cui nell'ALC permette di procedere con interventi mirati.

Occorre osservare che, conclusi contestualmente nel quadro degli accordi bilaterali I, l'Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici e l'ALC sono strettamente interconnessi. Se si guarda alla prestazione di servizi, infatti, i prestatori di servizi che operano nell'ambito dell'Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici beneficiano, in virtù dell'ALC, di un diritto di soggiorno in Svizzera per l'intera durata del servizio anche nel caso in cui questa sia superiore a 90 giorni di lavoro per anno civile<sup>20</sup>. Questo fa sì che possano essere realizzati anche progetti di appalto di ampia portata (p. es. nel campo delle infrastrutture) con il coinvolgimento di imprese dell'UE in Svizzera e viceversa.

Il timore che la graduale apertura del mercato del lavoro svizzero potesse provocare una certa pressione sui salari o, indirettamente, l'esclusione della forza lavoro nazionale ha portato, il 1° giugno 2004, all'introduzione delle cosiddette «misure collaterali». L'obiettivo di tali misure è, da un lato, quello di evitare l'offerta abusiva di condizioni lavorative e salariali inferiori a quelle usuali in Svizzera e, dall'altro, di garantire eque condizioni concorrenziali per le imprese svizzere ed estere sul mercato svizzero.

Da un punto di vista giuridico, le misure collaterali trovano il loro fondamento nella LDist<sup>21</sup>, nel conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro (CCL)<sup>22</sup> e nell'adozione di contratti normali di lavoro (CNL)<sup>23</sup>. Esse prevedono un'osservazione generale della situazione sul mercato del lavoro nonché controlli mirati delle condizioni lavorative e salariali presso imprese e datori di lavoro svizzeri che distaccano lavoratori. A ciò si aggiunge la verifica dello statuto dei prestatori di servizi indipendenti soggetti all'obbligo di notifica.

L'attuazione delle misure collaterali è stata demandata a diversi attori: nello specifico, l'esecuzione è affidata a due commissioni, affinché gli organi di controllo possano contribuire al meglio con le rispettive competenze specifiche. Ciò significa che in rami con CCL dichiarati di carattere obbligatorio generale il controllo è esercitato dalle commissioni paritetiche (CP), composte da rappresentanti dei sindacati e dei datori di lavoro. In rami senza CCL dichiarati di carattere obbligatorio generale, ma con condizioni lavorative e salariali dal carattere obbligatorio, il controllo circa il rispetto delle condizioni salariali e lavorative usuali per il luogo, la professione e il ramo spetta alle commissioni tripartite cantonali (CTC), composte da rappresentanti dei Cantoni, delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati.

Al sistema di esecuzione delle misure collaterali è stato consapevolmente conferito un assetto decentralizzato. Questo permette un'esecuzione rispettosa delle situazioni di partenza e delle condizioni economiche specifiche dei settori e dei Cantoni interessati. L'esecuzione delle misure collaterali e in particolare lo svolgimento dei controlli sul posto spettano agli organi d'esecuzione dei Cantoni o dei singoli settori.

---

<sup>20</sup> Art. 5 par. 1 e 2 lett. a ALC nonché art. 17 lett. b e art. 20 par. 2 all. I ALC

<sup>21</sup> La legge dell'8 ottobre 1999 obbliga i datori di lavoro stranieri che distaccano lavoratori in Svizzera per prestazioni transfrontaliere di servizi a rispettare le condizioni lavorative e salariali minime previste nella legislazione nazionale, nei contratti collettivi di lavoro dichiarati di carattere obbligatorio generale e nei contratti normali di lavoro secondo l'art. 360a segg. del Codice delle obbligazioni (CO).

<sup>22</sup> RS 221.215.311, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1956/1543\\_1645\\_1658/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1956/1543_1645_1658/it). Secondo l'art. 1a della legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL), in caso di ripetute e abusive offerte salariali inferiori a quelle usuali possono essere dichiarate in modo agevolato di carattere obbligatorio, tra le altre, le disposizioni di un CCL in materia di retribuzione minima, durata del lavoro corrispondente e controlli paritetici. Le disposizioni al riguardo previste nei CCL dichiarati di carattere obbligatorio generale valgono sia per le imprese nazionali sia per le imprese estere.

<sup>23</sup> In caso di ripetute e abusive offerte salariali inferiori a quelle usuali in rami in cui non sussiste un CCL, può essere stabilito un contratto normale di lavoro (CNL) che preveda salari minimi dal carattere obbligatorio ai sensi dell'art. 360a CO. Le disposizioni al riguardo previste nei CNL valgono sia per le imprese nazionali sia per le imprese estere.

### 3.1.3 Ulteriori accordi

Tra Svizzera e Italia, Svizzera e Francia, Svizzera e Germania e Svizzera e Austria esistono rispettivamente 220, 263, 249 e 219 accordi bilaterali internazionali. Dal punto di vista economico, però, gli accordi più importanti che legano la Svizzera a questi quattro Paesi sono gli accordi con l'UE, in particolare l'ALS del 1972 e gli accordi bilaterali del 1999 e del 2004.

## 4 Concorsi

### 4.1 Procedura per la partecipazione di un'impresa svizzera a un concorso in Italia

#### 1. Accesso al mercato degli appalti pubblici in Italia

In base al GPA dell'OMC e all'Accordo bilaterale con l'UE su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, in caso di partecipazione a concorsi pubblici italiani vige per le imprese svizzere il principio della parità di trattamento nei campi d'applicazione dei due accordi. Vi sono tuttavia alcuni requisiti formali (traduzioni, legalizzazioni)<sup>24</sup> che i documenti ufficiali di Paesi non appartenenti all'UE devono soddisfare affinché possano essere fatti valere nel contesto delle procedure concorsuali.

#### 2. Piattaforme d'informazione

I concorsi pubblici sono consultabili nella versione online di TED (*Tenders Electronic Daily*)<sup>25</sup>, il supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'UE dedicato agli appalti pubblici europei. Inoltre, esistono diverse piattaforme d'informazione pubbliche e private dedicate specificamente all'Italia che forniscono informazioni sui concorsi aperti, per esempio del Ministero italiano dei trasporti, della Banca centrale o delle province/regioni.

#### 3. Criteri di partecipazione

Per poter partecipare ai concorsi pubblici occorre soddisfare requisiti generali e speciali. Per quanto riguarda i requisiti generali, sono considerati motivi di esclusione condanne penali, violazioni del codice antimafia nonché gravi reati fiscali e violazioni in materia di contributi delle assicurazioni sociali. I requisiti speciali fanno riferimento, nello specifico, agli aspetti elencati di seguito.

- (i) Idoneità professionale: prova dell'iscrizione in albi professionali o registri di commercio, conformemente a quanto stabilito dalle leggi del Paese di residenza.
- (ii) Capacità economico-finanziaria: fatturato minimo nel settore oggetto di concorso pubblico, conto annuale, adeguata copertura assicurativa contro i rischi professionali.
- (iii) Capacità tecnico-professionale: risorse adeguate e *know how* tecnico.

Tali requisiti devono essere rilevanti e commisurati all'oggetto dell'appalto.

#### 4. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

In Italia si distinguono fondamentalmente tre tipi di procedure di aggiudicazione nel contesto dei concorsi pubblici:

<sup>24</sup> Ai sensi, p. es., del decreto del Presidente della Repubblica D.P.R. 445/2000 «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa».

<sup>25</sup> <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

- a) procedure aperte, con cui è indetto un concorso rivolto a tutti gli attori economici e a cui può partecipare chiunque sia interessato;
- b) procedure ristrette, in cui l'ente pubblico invita attori economici specifici a presentare un'offerta;
- c) aggiudicazioni dirette, per appalti pubblici con un valore economico inferiore a 40 000 euro.

Nel momento in cui viene avviata la procedura concorsuale, sono indicati i documenti e i moduli che occorre trasmettere per poter partecipare. In generale, tra questi documenti e moduli rientrano:

- a) la domanda di partecipazione, corredata delle prove circa il soddisfacimento dei requisiti generali e speciali;
- b) l'offerta tecnica<sup>26</sup>;
- c) l'offerta economica<sup>27</sup>.

Nel caso di concorsi al di sotto dei valori soglia stabiliti a livello europeo, si procede solitamente ad aggiudicazioni dirette o a procedure negoziate. Nel caso di concorsi al di sopra di tali valori soglia, invece, sono tre le procedure applicabili:

- (i) procedura competitiva con negoziazione (offerta iniziale come base per la successiva negoziazione);
- (ii) dialogo competitivo (individuazione e definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità);
- (iii) partenariato per l'innovazione (per lo sviluppo di soluzioni innovative per l'acquisto di prodotti e servizi non disponibili sul mercato).

Fondamentalmente le procedure che portano all'aggiudicazione sono due: una basata sull'offerta economicamente più vantaggiosa (rapporto qualità/prezzo) e una basata sul prezzo più basso. Nel primo caso, i criteri di aggiudicazione devono essere indicati nella documentazione relativa al concorso. Tali criteri devono essere (i) non discriminatori nei confronti dei partecipanti, (ii) chiari e comprensibili nonché (iii) dettagliati e precisi. In ogni momento deve essere possibile verificare i punteggi assegnati per i singoli criteri. Nel caso in cui i partecipanti soddisfino criteri non indicati direttamente nella documentazione relativa al concorso ma comunque di interesse pubblico, è possibile assegnare punti supplementari.

## 5. Legislazione antimafia in Italia

Ai sensi della legislazione italiana, nel contesto di un concorso al di sopra di un determinato valore soglia la stazione appaltante deve acquisire un certo numero di informazioni antimafia. Per gli attori economici con residenza o sede legale all'estero le informazioni antimafia sono acquisite dai prefetti della provincia in cui il contratto di appalto ha inizio.

## 4.2 Procedura per la partecipazione di un'impresa italiana a un concorso in Svizzera

### 1. Accesso al mercato degli appalti pubblici in Svizzera

Nel caso in cui un incarico rientri nel campo d'applicazione degli accordi internazionali della Svizzera, come il GPA o l'Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, l'impresa italiana ha la garanzia giuridica di poter partecipare al concorso e di potersi avvalere, in un'ottica di reciprocità, dei mezzi di ricorso previsti in questo ambito.

<sup>26</sup> L'offerta tecnica fa riferimento agli aspetti tecnici al netto di quelli finanziari.

<sup>27</sup> L'offerta finanziaria con l'indicazione dei vantaggi economici che riserva.

## 2. Piattaforma d'informazione

La Svizzera dispone di una piattaforma online ([www.simap.ch](http://www.simap.ch))<sup>28</sup> che permette di gestire i concorsi pubblici in modo elettronico: dalla pubblicazione alla conclusione dei contratti, passando per l'invio dei capitolati d'onori, la trasmissione delle offerte e la loro valutazione. I servizi della piattaforma simap.ch sono gratuiti. Per partecipare a un concorso pubblico in Svizzera, ogni impresa italiana (così come ogni impresa svizzera) deve registrarsi sulla piattaforma simap.ch in qualità di offerente. Una volta effettuata la registrazione, sarà possibile scaricare tutti i documenti relativi ai concorsi.

## 3. Documentazione necessaria, principi e termini

I documenti da trasmettere per partecipare a un concorso cambiano a seconda del committente (Confederazione, Cantone, Comune) e del tipo di incarico. In particolare, gli offerenti e i loro subappaltatori devono dimostrare di soddisfare i criteri di partecipazione (segnatamente le disposizioni in materia di tutela dei lavoratori, le condizioni lavorative, la pari retribuzione di uomini e donne, il pagamento delle tasse e di eventuali contributi delle assicurazioni sociali) e d'idoneità (capacità professionale, finanziaria, economica, tecnica e organizzativa). Se un offerente soddisfa i criteri di partecipazione e d'idoneità e se la sua offerta è in linea con le specifiche tecniche, il committente pubblico verifica se e in quale misura tale offerta soddisfa i criteri di aggiudicazione.

I criteri di partecipazione, i criteri d'idoneità, le specifiche tecniche e i criteri di aggiudicazione non devono avere lo scopo né l'effetto di ostacolare l'accesso al mercato. Inoltre, non devono neanche introdurre ostacoli ingiustificati al commercio internazionale. In particolare, devono rispettare i principi di trattamento nazionale e non discriminazione.

La durata del processo decisionale dipende dal tipo di procedura e dall'oggetto del contratto. Il termine per la presentazione delle offerte nel quadro di procedure di pubblico concorso è solitamente di 40 giorni, mentre il termine per la presentazione delle domande di partecipazione nel contesto di procedure selettive è di norma di 25 giorni.

## 4. Tipi di procedura

La legge federale sugli appalti pubblici (LAPub)<sup>29</sup> prevede quattro procedure di aggiudicazione:

- procedure di pubblico concorso: in questo tipo di procedura si procede a un concorso pubblico, in cui tutti gli offerenti possono presentare un'offerta;
- procedure selettive: in questo tipo di procedura gli offerenti interessati possono presentare una domanda di partecipazione. Soltanto chi viene scelto dal committente può presentare un'offerta;
- procedure mediante invito: in questo tipo di procedura non viene indetto alcun concorso pubblico. Il committente invita almeno tre offerenti a presentare immediatamente un'offerta;
- incarichi diretti: in questo tipo di procedura non viene indetto alcun concorso pubblico. Il committente pubblico aggiudica direttamente l'incarico a un offerente e giustifica l'applicazione di questa procedura eccezionale.

Sulla base dei criteri di aggiudicazione definiti nel quadro del concorso, l'incarico è aggiudicato, ai sensi della LAPub riveduta, all'«offerta più vantaggiosa». Oltre al prezzo e alla qualità, si tengono in considerazione altri criteri (p. es. sostenibilità, contenuto innovativo).

<sup>28</sup> simap.ch: sistema informativo sulle commesse pubbliche in Svizzera.

<sup>29</sup> RS 172.056.1, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/126/it>. La legge federale sugli appalti pubblici (LAPub) e l'ordinanza sugli appalti pubblici (OAPub) sono state sottoposte a revisione totale e sono entrate in vigore, così rivedute, il 1° gennaio 2021.

## 4.3 Confronto

Le procedure formali nei due Paesi per la partecipazione a un concorso nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali sono pressoché equivalenti, il che non stupisce più di tanto dal momento che i due Paesi, secondo le rispettive legislazioni nazionali, sottostanno agli stessi obblighi derivanti dagli accordi internazionali (GPA e Accordo bilaterale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici). Tuttavia, in Italia, come evidenziato dalla Camera di Commercio Cantone Ticino, le procedure si rivelano all'atto pratico più lunghe e complesse di quelle svizzere, il che è da ricondurre al tenore della documentazione e al maggior numero di requisiti da soddisfare (p. es. più documenti da presentare da parte dell'offerente o necessità di essere iscritti ad albi professionali italiani per poter partecipare ai concorsi in determinati settori). La maggiore complessità delle procedure e il maggior numero di requisiti in relazione ai documenti da presentare non hanno però natura discriminatoria, dal momento che valgono tanto per gli attori italiani quanto per quelli stranieri. L'Italia può definire in tutta libertà il quadro giuridico nazionale in materia.

## 5 Prestazione transfrontaliera di servizi di breve durata<sup>30</sup>

L'ALC liberalizza la prestazione transfrontaliera di servizi rivolti alle persone con durata non superiore a 90 giorni di lavoro per anno civile e con obbligo preventivo di notifica. Come già indicato in questo rapporto, il confronto che segue è incentrato sulle procedure in vigore tra Svizzera e Italia nel settore edile, che rappresenta il settore con la più frequente prestazione transfrontaliera di servizi di breve durata.

### 5.1 Procedura per un'impresa svizzera che desidera prestare servizi in Italia

Di seguito è descritta la procedura che un'impresa svizzera deve seguire se desidera effettuare lavori edili e di montaggio in Italia<sup>31</sup>.

#### 1. Ingresso e permanenza in Italia

Le persone con cittadinanza svizzera o di uno Stato appartenente all'area Schengen possono entrare in Italia senza visto, a condizione che dispongano di un documento d'identità valido per la durata del viaggio/della permanenza. Lo stesso vale per le persone con cittadinanza di un altro Stato (non facente parte dell'area Schengen) titolari di un permesso di tipo B (dimora) o C (domicilio).

In linea di principio, con l'eccezione di casi specifici, i cittadini stranieri non sono obbligati a richiedere un permesso di soggiorno se la loro permanenza in Italia non si protrae per più di 90 giorni per anno civile. Questo permesso è sostituito dalla dichiarazione di presenza sul territorio italiano. I lavoratori aventi cittadinanza svizzera o di altro Stato dell'area Schengen dovranno presentare la dichiarazione di presenza alla questura competente entro otto giorni dalla data d'ingresso in Italia.

<sup>30</sup> La breve durata indica un servizio fornito per i 90 giorni per anno civile liberalizzati nel quadro dell'ALC.

<sup>31</sup> Fonte: *Switzerland Global Enterprise (S-GE)*, «Distacco di lavoratori in Italia: lavori edili e di montaggio», [www.s-ge.com](http://www.s-ge.com).

## 2. Distacco di lavoratori: comunicazione obbligatoria preventiva

Le imprese che distaccano lavoratori in Italia devono comunicare il distacco al Ministero italiano del lavoro entro la mezzanotte del giorno antecedente l'inizio dell'attività e, entro cinque giorni, tutte le successive eventuali modificazioni. Sono previsti diversi adempimenti per le imprese, tra cui la nomina di un referente, con poteri di rappresentanza, per tenere i rapporti con le parti sociali (sindacati, ecc.) per l'intera durata del distacco. Tale ruolo può essere ricoperto da qualsiasi persona fisica, senza necessità di particolari qualifiche professionali.

Per effettuare la comunicazione obbligatoria preventiva deve essere utilizzata l'apposita modulistica (Modello UNI\_Distacco\_UE), da trasmettere per mezzo del portale ministeriale <https://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>. Prima di accedere alla procedura di comunicazione è necessario che l'impresa si registri al seguente indirizzo: <https://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/Registrazione.aspx>. Le credenziali ottenute devono poi essere utilizzate per trasmettere online la comunicazione di distacco.

La **comunicazione preventiva** deve obbligatoriamente contenere i seguenti dati:

- a) informazioni sul prestatore di servizi distaccante (codice identificativo dell'impresa attribuito dallo Stato di appartenenza a fini fiscali, previdenziali o simili);
- b) generalità del personale distaccato;
- c) durata, data di inizio e di fine del distacco;
- d) informazioni sull'organizzazione presso la quale il personale distaccato sarà occupato (soggetto distaccatario);
- e) tipologia di servizi resi;
- f) generalità e indirizzo del referente per l'invio/la ricezione di documenti e comunicazioni;
- g) generalità del referente.

È possibile trasmettere la comunicazione dal portale del Ministero italiano del lavoro al seguente link: <https://servizi.lavoro.gov.it/Home/login?retUrl=https://servizi.lavoro.gov.it/Distacco/&App=distaccocoe>.

## 3. Aspetti fiscali

In base al diritto italiano, la cessione di beni e la prestazione di servizi effettuate da imprese in Italia sono assoggettate all'imposta sul valore aggiunto (IVA). Pertanto, un'impresa svizzera che esegue lavori di costruzione in Italia è di principio assoggettata all'IVA. Se tuttavia i lavori sono prestati a soggetti titolari di partita IVA italiana, l'IVA dovrà essere corrisposta dai cessionari o committenti (cosiddetta «*reverse charge*»).

Se invece il destinatario delle prestazioni è un privato, l'IVA graverà sull'impresa svizzera che, a tal fine, dovrà incaricare un rappresentante fiscale in Italia (che può essere una persona fisica o giuridica). Questi richiederà poi all'Agenzia delle entrate (autorità fiscale) un numero di partita IVA italiano per l'impresa svizzera e provvederà all'adempimento di tutti gli obblighi connessi.

#### **4. Formalità doganali: ammissione temporanea**

È generalmente consentito introdurre attrezzatura professionale (p. es. utensili manuali) senza particolari formalità: all'ingresso in Italia è sufficiente presentare agli uffici doganali un elenco degli attrezzi, da esibire nuovamente al rientro in Svizzera. Per attrezzature di grandi dimensioni, invece, è necessario richiedere l'importazione temporanea in franchigia doganale. Ciò consente di importare temporaneamente beni di provenienza extraeuropea per diversi utilizzi, in esonero totale o parziale dai diritti doganali (dazi e IVA). I beni, temporaneamente ammessi in esonero dalle tasse, devono essere riesportati senza aver subito modifiche, ad esclusione del normale deprezzamento dovuto all'uso.

Per ottenere l'ammissione temporanea è necessario presentare alla dogana di arrivo dei beni una dichiarazione doganale di ammissione temporanea (DDAT) o un carnet ATA<sup>32</sup>. L'autorizzazione è subordinata alla possibilità di identificare i beni con precisione. All'atto dell'importazione è richiesta una garanzia di importo pari al valore dei diritti doganali, degli eventuali dazi e dell'IVA dovuti. La garanzia viene restituita all'atto della riesportazione.

#### **5. Cassa edile<sup>33</sup>**

Il diritto italiano non consente di applicare al rapporto di lavoro tra l'impresa estera e i suoi lavoratori distaccati in Italia condizioni meno favorevoli rispetto a quelle previste dalle normative e dai contratti collettivi vigenti in Italia e applicabili a lavoratori che prestano servizi analoghi a quelli effettuati dai lavoratori distaccati.

Nella prassi, l'impresa estera non può dimostrare il rispetto di tali condizioni attraverso una dichiarazione, quindi l'impresa estera che distacca lavoratori in Italia è tenuta a iscriversi alla cassa edile di competenza della provincia nella quale si svolge il lavoro. Sono esonerate da questo obbligo solo le imprese di Stati europei che hanno stipulato una convenzione con la Commissione nazionale paritetica per le casse edili. Attualmente la Svizzera non figura tra questi Paesi.

#### **6. Sicurezza sociale (formulario A1)<sup>34</sup>**

L'ALC disciplina il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale della Svizzera e degli Stati membri dell'UE, in particolare in materia di distacco (regolamento [CE] n. 883/2004)<sup>35</sup>. Se il distacco non dura oltre 24 mesi, il lavoratore rimane soggetto al sistema di sicurezza sociale dello Stato nel quale l'impresa distaccante ha la propria sede principale<sup>36</sup>.

A tal fine, è stato introdotto in Svizzera il formulario A1 (a sostituzione dei precedenti E-101 ed E-102), che documenta la previa affiliazione del lavoratore all'ente di sicurezza sociale dello Stato di provenienza e ne consente il mantenimento. Un'impresa che desidera distaccare propri collaboratori in Italia deve rivolgersi alla competente cassa di compensazione AVS cantonale, che rilascerà il formulario A1 e lo trasmetterà al datore di lavoro affinché lo consegni al lavoratore distaccato.

---

<sup>32</sup> Il carnet ATA è un documento internazionale che permette l'esportazione e l'importazione temporanea, tra l'altro, di materiale professionale senza pagamento dell'IVA e degli eventuali dazi. Si applica agli Stati aderenti alla Convenzione ATA, tra i quali anche Italia e Svizzera, e ha una validità massima di 12 mesi. Il carnet deve essere richiesto alla camera di commercio del Cantone in cui l'impresa ha la propria sede principale e deve essere presentato agli uffici doganali competenti. Dal carnet ATA sono esclusi macchinari e attrezzature per lavori edili e di genio civile, per i quali è obbligatorio presentare la dichiarazione doganale di ammissione temporanea (DDAT). L'utilizzo del carnet ATA per le attrezzature da lavoro si basa sulla Convenzione di Istanbul relativa all'ammissione temporanea (RS 0.631.24).

<sup>33</sup> I contributi alla cassa edile rappresentano un obbligo specifico del settore edile.

<sup>34</sup> Il certificato internazionale A1 attesta le norme applicabili in materia di sicurezza sociale nell'ambito delle regole di coordinamento vigenti tra la Svizzera e gli Stati membri dell'Unione europea (UE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Il certificato A1 è richiesto per i distaccamenti in uno Stato membro dello Spazio economico europeo (SEE) o in Svizzera.

<sup>35</sup> Il regolamento (CE) n. 883/2004 è uno degli atti giuridici cui fa riferimento l'all. II ALC.

<sup>36</sup> Art. 12 del regolamento (CE) n. 883/2004



## 5.2 Procedura per un'impresa italiana che desidera prestare servizi in Svizzera

La procedura è la stessa per ogni impresa con sede nell'UE che desideri fornire servizi di breve durata in Svizzera. Sostanzialmente, i prestatori di servizi provenienti dall'Italia devono avere una copia stampata dell'avvenuta notifica preventiva, un formulario A1 rilasciato da un'autorità di previdenza sociale italiana e/o un certificato di assicurazione e una copia del contratto con il committente. Questi documenti devono essere disponibili, in particolare, in caso di attività di controllo del mercato del lavoro. I datori di lavoro stranieri devono garantire ai lavoratori distaccati condizioni lavorative e salariali pari a quelle applicate in Svizzera.

### 1. Regole vigenti a tutela delle condizioni lavorative e salariali

I prestatori di servizi devono solitamente presentare una notifica online alla Segreteria di stato della migrazione<sup>37</sup>; in alcuni casi specifici è necessario presentare una notifica scritta alle autorità cantonali per la sorveglianza del mercato del lavoro. In alcuni settori, a causa dell'esposizione al rischio, è richiesta la notifica a partire dal primo giorno<sup>38</sup>.

La notifica è gratuita e deve essere effettuata con almeno otto giorni di anticipo, solitamente in formato elettronico. In caso di urgenza (riparazioni, infortuni, catastrofi naturali o altri eventi imprevedibili) è possibile derogare al termine di notifica di otto giorni e iniziare a lavorare, in via eccezionale, al più presto il giorno della notifica. La prestazione lavorativa deve essere finalizzata alla riparazione di un danno improvviso e avere la funzione di evitare ulteriori danni.

Oltre a rispettare il termine di notifica, i prestatori di servizi, al passaggio al confine, devono avere con sé il formulario A1. Il formulario rappresenta l'attestazione dell'adempimento degli obblighi di legge in materia di contributi delle assicurazioni sociali da parte del lavoratore/datore di lavoro; è rilasciato da un'autorità di previdenza sociale italiana.

Al fine di evitare la pressione sui salari e garantire le stesse condizioni a imprese svizzere ed estere, i prestatori di servizi devono rispettare le condizioni lavorative e salariali minime vigenti in Svizzera, a seconda del ramo e del Cantone. Il sito internet fornisce tutte le istruzioni. In Svizzera occorre distinguere tra settori con e senza CCL o CNL con salari minimi vincolanti. Su [www.distacco.admin.ch](http://www.distacco.admin.ch), le imprese possono trovare informazioni sulle condizioni vigenti nel proprio settore.

Oltre a ciò, è necessario notare che, per determinati lavori, alcuni Cantoni prevedono il deposito di una cauzione il cui importo dipende dal valore totale della commessa per anno civile. La cauzione è una prestazione di sicurezza finalizzata a coprire eventuali spese di controllo e di procedura, pene convenzionali a seguito di violazioni delle disposizioni del CCL nonché i contributi alle spese d'esecuzione.

### 2. Registri cantonali

In alcuni Cantoni, le imprese edili che eseguono lavori per oltre 30 000 franchi o gli specialisti di determinati settori i cui incarichi superano 10 000 franchi, per esempio, devono essere inseriti in un registro cantonale<sup>39</sup>. Questo requisito si applica ugualmente a imprese svizzere ed estere.

<sup>37</sup> [https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html](https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html)

<sup>38</sup> Nei settori dell'edilizia (genio civile e rami accessori dell'edilizia), dell'industria alberghiera e della ristorazione, della pulizia industriale o domestica e del commercio ambulante, così come nei settori a luci rosse e della paesaggistica, la notifica è richiesta a partire dal primo giorno; negli altri settori a partire da otto giorni di attività.

<sup>39</sup> P. es., del Cantone Ticino: «Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione (LEPICOSC)». Per maggiori informazioni: [www.ti.ch/albo](http://www.ti.ch/albo).

### **3. Formalità doganali**

Affinché sia possibile importare temporaneamente le attrezzature per la prestazione di servizi in franchigia doganale, queste devono essere accompagnate dal carnet ATA rilasciato dalla camera di commercio della regione nella quale l'impresa ha sede. I macchinari e le attrezzature per lavori edili e di genio civile richiedono invece una DDAT<sup>40</sup>. Per la procedura con DDAT, l'ufficio doganale richiede la prestazione di una garanzia (deposito) per i tributi pari all'importo che dovrebbe essere pagato al momento dell'imposizione definitiva. La garanzia può essere prestata, per esempio, sotto forma di deposito in contanti o di fideiussione di un'agenzia doganale.

### **4. Aspetti fiscali**

In Svizzera le imprese estere con fatturato globale minimo di 100 000 franchi sono assoggettate all'IVA e, a tal fine, devono indicare un rappresentante legale, per esempio una camera di commercio, in Svizzera.

## **5.3 Confronto**

Le procedure previste in Svizzera e in Italia per la prestazione di servizi di breve durata nel settore edile sono formalmente analoghe dal punto di vista giuridico, ma presentano alcune differenze. La Svizzera richiede un termine di notifica di otto giorni prima dell'inizio del lavoro nel Paese, mentre in Italia la notifica deve avvenire un giorno prima dell'inizio del lavoro. In Svizzera i datori di lavoro stranieri devono rispettare le condizioni lavorative e salariali minime svizzere. A partire dal 2016 anche in Italia è stato più volte stabilito un minimo salariale per il settore. In Svizzera, a seconda del contratto collettivo di lavoro applicabile, è richiesto il deposito di una cauzione. L'Italia chiede alle imprese svizzere del settore edile di iscriversi alla cassa edile della provincia di competenza e di versare i rispettivi contributi, mentre in Svizzera alcuni Cantoni richiedono l'iscrizione delle imprese del settore edile in un registro cantonale.

## **6 Sfide per le imprese svizzere ed estere**

Al fine di esaminare le potenziali difficoltà che le imprese svizzere incontrano per accedere ai mercati degli Stati limitrofi, è stato sottoposto, alle principali camere di commercio estere e cantonali presenti in Svizzera che intrattengono rapporti con Italia, Germania e Francia nonché ai loro membri, un questionario sulla prestazione di servizi di breve durata e sui concorsi pubblici nel rispettivo Paese. A queste e ad altre camere di commercio è stata inoltre richiesta un'opinione sull'eventuale presenza di difficoltà di accesso al mercato svizzero per le imprese estere nel settore della prestazione di servizi di breve durata e dei concorsi pubblici. Il presente capitolo illustra i principali risultati del sondaggio.

---

<sup>40</sup> Cfr. informazioni sul carnet ATA al cap. 5.1.

## 6.1 Sfide per le imprese svizzere sui mercati degli Stati limitrofi

### 6.1.1 Sfide in Italia

I questionari sono stati somministrati a circa 900 membri svizzeri della Camera di Commercio Cantone Ticino e ne sono stati compilati e restituiti 17.

Le sfide citate sono i **costi di viaggio e salariali maggiori** rispetto alla concorrenza italiana (3 imprese del settore edile, 2 imprese di paesaggistica), **gli oneri amministrativi elevati** e **la complessità della normativa italiana** (3 imprese del settore edile, 2 imprese di paesaggistica, 1 impresa artigianale). Anche rispetto alla partecipazione a concorsi pubblici in Italia, quattro intervistati (2 imprese di paesaggistica, 1 impresa del settore edile, 1 impresa artigianale) hanno definito complicato l'accesso al mercato italiano e dichiarato che gli oneri amministrativi sono elevati. Anche la Camera di Commercio Cantone Ticino riconosce la presenza di oneri amministrativi elevati riconducibili ai due sistemi giuridici diversi come la causa principale dell'assenza delle imprese ticinesi sul mercato italiano. Gli oneri burocratici rappresentano un impedimento soprattutto per le piccole imprese, mentre le imprese ticinesi di grandi dimensioni o con sedi in Italia riescono comunque ad affermarsi negli appalti pubblici italiani.

È stata richiesta anche l'opinione della Zürcher Handelskammer, della Aargauische Industrie- und Handelskammer e delle imprese che ne fanno parte. Dai riscontri, seppur scarsi, non sono emerse particolari difficoltà di accesso al mercato italiano per le imprese svizzere.

Sulla base delle risposte fornite dalle imprese ticinesi e dell'opinione della Camera di Commercio Cantone Ticino, gli elevati oneri amministrativi, i costi del lavoro e le spese di viaggio relativamente gravosi rappresentano il principale ostacolo per l'accesso al mercato italiano. Il numero di risposte ricevute è tuttavia troppo basso per formulare una valutazione certa. Lo scarso riscontro potrebbe derivare dall'assenza di importanti difficoltà di accesso al mercato o da un disinteresse generale rispetto al mercato italiano; ipotesi, quest'ultima, rafforzata dalle dichiarazioni di diverse imprese che hanno risposto al sondaggio. Lo scarso interesse dei membri svizzeri della Camera di Commercio Cantone Ticino potrebbe anche derivare dall'effetto deterrente esercitato dagli ostacoli menzionati.

### 6.1.2 Sfide in Francia

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève conta circa 2500 membri. Al fine di esaminare le potenziali difficoltà che le imprese svizzere incontrano per accedere al mercato francese, sono stati inviati questionari a circa 30 membri che, in base ai dati in possesso della Camera di commercio, potrebbero svolgere attività transfrontaliere in Francia. La SECO ha ricevuto i questionari di tre imprese. Un'impresa di trasporti, in relazione alla prestazione di servizi di breve durata in Francia, ha dichiarato che i problemi per le imprese svizzere potrebbero derivare dai prezzi bassi della concorrenza francese e dalle disposizioni sul cabotaggio<sup>41</sup>. È importante notare che il divieto di cabotaggio sancito dall'Accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e l'UE vale anche per le imprese dell'UE in territorio svizzero e non è stato liberalizzato per desiderio della Svizzera. Un'impresa di assicurazioni svizzera ha inoltre osservato in questo contesto che la legge vieta di vendere prodotti assicurativi in Francia. Non sono state rilevate dichiarazioni di primo piano in merito ai concorsi pubblici.

Il fatto che siano stati trasmessi soltanto tre questionari non consente di trarre conclusioni indicative. I membri della Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève dei

<sup>41</sup> Il cabotaggio è la prestazione di servizi di trasporto con partenza e arrivo all'interno dello stesso Paese su veicoli immatricolati all'estero.

quali è nota o possibile l'attività in territorio francese, in virtù del tipo di attività stessa, si sono mostrati meno propensi a rispondere al sondaggio. Il basso numero di risposte potrebbe essere riconducibile alla mancanza di rilevanti difficoltà nell'accesso al mercato o a una sorta di rassegnazione derivante dai notevoli impedimenti presenti. Ciò non è tuttavia dimostrabile.

### 6.1.3 Sfide in Germania

Ai membri svizzeri della *Handelskammer Deutschland Schweiz* sono stati somministrati 750 sondaggi; di questi, sette sono stati restituiti compilati alla SECO. In relazione alla prestazione di servizi di breve durata **non sono stati segnalati problemi sostanziali**; un'unica impresa, attiva nel settore edile, ha indicato la presenza di oneri amministrativi elevati in relazione alla dichiarazione doganale e alla SOKA-BAU<sup>42</sup>. Per quanto concerne i concorsi pubblici tedeschi, solo un'impresa svizzera ha dichiarato che per la vendita di apparecchiature mediche e prodotti farmaceutici è necessario disporre di una sede nel territorio dell'UE, fattore che rappresenta uno svantaggio rispetto ad altri competitori.

La scarsa propensione a rispondere al sondaggio, anche in questo caso, non consente di trarre conclusioni chiare rispetto all'accesso al mercato tedesco. La *Handelskammer Deutschland Schweiz* interpreta l'elevata soddisfazione espressa dai partecipanti al sondaggio e la bassa propensione a rispondere al questionario come una possibile conferma che l'accesso al mercato tedesco non comporta difficoltà di rilievo per le imprese svizzere.

### 6.1.4 Sfide in Austria e Liechtenstein

Prima di questo postulato non erano note particolari difficoltà delle imprese svizzere in relazione all'accesso al mercato austriaco e del Liechtenstein; di conseguenza, non è stato condotto alcun sondaggio presso le rispettive imprese.

## 6.2 Sfide per le imprese degli Stati limitrofi sul mercato svizzero

Per comprendere se le imprese italiane incontrano difficoltà nella prestazione di servizi di breve durata o nella partecipazione a concorsi pubblici in territorio svizzero, sono state rivolte alcune domande alla Camera di Commercio Italiana per la Svizzera. È emerso che, nella prestazione di servizi, i membri italiani sarebbero svantaggiati dall'atteggiamento che determinate commissioni professionali assumono nei loro confronti rispetto alla concorrenza svizzera. Due dei principali problemi consistono nel mancato riconoscimento dei pagamenti degli stipendi mediante assegno bancario non trasferibile e nelle divergenze concernenti la distinzione tra classi professionali dei lavoratori. Ne conseguirebbero con regolarità, per questi motivi, sanzioni ingiustificatamente elevate nei confronti delle imprese italiane. Nei concorsi pubblici in territorio svizzero le imprese italiane sarebbero svantaggiate per la generale predilezione riservata alle imprese locali.

La *Chambre de Commerce et d'Industrie France-Suisse* e *Business France* hanno comunicato le difficoltà che le imprese francesi incontrano nella prestazione di servizi di breve durata e nella partecipazione a concorsi pubblici in Svizzera. Secondo gli intervistati, i punti che seguono, in gran parte noti da tempo alle autorità svizzere, ostacolano la prestazione di servizi in territorio svizzero:

---

<sup>42</sup> La SOKA BAU, in Germania, è l'organizzazione mantello per la cassa conguaglio salariale e ferie e per la cassa di previdenza complementare del settore edile.

1. le imprese locali sono largamente preferite, in particolar modo nei settori sensibili, come quello della *cyber security*. Questo potrebbe essere ricondotto alla mancanza di referenze per le imprese francesi sul mercato svizzero;
2. inoltre, l'accesso al mercato svizzero è parzialmente ostacolato dal mancato riconoscimento della formazione per determinate professioni, in particolare per gli elettricisti;
3. a limitare l'accesso delle imprese che prestano servizi si aggiunge anche il termine di notifica di otto giorni<sup>43</sup>;
4. il sistema delle cauzioni applicato in Svizzera nel settore edile blocca i mezzi finanziari delle imprese francesi più a lungo rispetto a quelli dei concorrenti svizzeri e risulta pertanto discriminante<sup>44</sup>;
5. i controlli effettuati in Svizzera dalle commissioni professionali paritetiche, in particolare nel settore edile, possono essere molto dettagliati e le sanzioni eccessivamente elevate.

Anche nei concorsi pubblici svizzeri le imprese francesi sarebbero in un certo senso svantaggiate; per esempio, alcune non fanno di poter partecipare attraverso la piattaforma *simap.ch*. I criteri di aggiudicazione a volte non sarebbero chiari, tanto che avrebbero già comportato reclami da parte di alcune imprese francesi. A ciò si aggiunge la tendenza a preferire offerte svizzere di fronte a pacchetti di servizi di pari valore, a svantaggio soprattutto delle piccole imprese francesi. Si sarebbero verificati anche casi in cui i fruitori e i prestatori dei servizi avevano già un accordo prima del concorso pubblico.

La *Handelskammer Deutschland Schweiz* non è a conoscenza di problemi o reclami dei propri membri in relazione ai concorsi pubblici. Il Gruppo di lavoro trinationale (Germania, Austria, Svizzera, e Liechtenstein con status di osservatore) tratta i problemi legati alla prestazione di servizi di breve durata con cadenza annuale.

## 7 Analisi delle difficoltà e misure attuate

### 7.1 Sfide per le imprese svizzere negli Stati limitrofi

#### Italia

Le difficoltà incontrate nella prestazione di servizi o nella partecipazione a concorsi pubblici in Italia, indicate dalle 17 imprese della Camera di Commercio Cantone Ticino che hanno risposto al sondaggio (meno del 2 % del totale dei membri), sono rappresentate dagli oneri amministrativi derivanti dalla complessità della normativa italiana e dai prezzi svizzeri, più alti rispetto a quelli italiani. Entrambi questi fattori scoraggiano le piccole e medie imprese ticinesi interessate al mercato italiano. Nessuna delle imprese che ha risposto al sondaggio ha partecipato a concorsi pubblici italiani nel corso degli ultimi cinque anni.

La Camera di Commercio Cantone Ticino ritiene che una semplificazione e una maggiore trasparenza della legislazione e delle procedure del sistema giuridico italiano sarebbero d'aiuto. Ciò può però avvenire soltanto mediante riforme strutturali da parte dello Stato italiano. È importante notare che la legislazione italiana si applica a tutti gli attori, nazionali e stranieri, quindi anche alle imprese svizzere e, in assenza di discriminazione nei loro confronti, non

<sup>43</sup> Questa disposizione è valida per tutti i 27 Stati membri dell'UE e per gli Stati membri dell'AELS.

<sup>44</sup> Il blocco prolungato non corrisponde alla realtà; le imprese svizzere sono attive tutto l'anno e devono prestare una cauzione annuale.

esiste alcuna possibilità di intervenire presso le autorità italiane o nel quadro del Comitato misto Svizzera UE per l'ALC. La Svizzera intrattiene tuttavia un costante dialogo volto a migliorare gli accordi e le condizioni quadro per le imprese svizzere, anche mediante contatti informali tra la CAPCC e l'autorità italiana competente, l'ANAC, ma anche attraverso gli incontri annuali tra la SECO e il Ministero italiano degli affari esteri e della cooperazione internazionale (Dialogo economico Svizzera-Italia)<sup>45</sup>.

### **Francia**

I membri della *Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève* che hanno risposto al sondaggio hanno indicato come unica difficoltà il problema della competitività legata ai prezzi (più alti in Svizzera), come segnalato anche dagli attori ticinesi. L'unica soluzione per le imprese svizzere che si trovano ad affrontare questa situazione è fare affidamento su altri punti di forza (qualità del servizio, innovazione dei prodotti, affidabilità). Non sono noti casi di discriminazione in Francia.

### **Germania**

Dei sette membri della *Handelskammer Deutschland Schweiz* (su 750) che hanno risposto al sondaggi, nessuno ha segnalato difficoltà rilevanti con la Germania.

## **7.2 Sfide per le imprese estere in Svizzera**

Nei sondaggi le imprese estere indicano sfide specifiche legate alle condizioni che disciplinano la prestazione di servizi in territorio svizzero. Tra i fattori citati figurano il termine di notifica, l'adempimento dell'obbligo di cauzione e le sanzioni elevate da parte delle CP in caso di violazioni. A ciò si aggiunge l'impressione, seppur mai dimostrata, che le imprese locali svizzere siano favorite nei concorsi.

La Svizzera intrattiene un dialogo regolare con gli Stati limitrofi ed è in cerca di soluzioni pragmatiche; per esempio, il Comitato misto Svizzera UE per l'ALC tratta regolarmente diversi aspetti legati all'attuazione dell'ALC (cfr. cap. 3.1.2) e il Gruppo di lavoro trinazionale (Germania, Austria, Svizzera, e Liechtenstein con status di osservatore) si riunisce annualmente dal 2008. Il dialogo con la Francia si sviluppa all'interno del Gruppo di esperti franco-svizzero, che si riunisce regolarmente per illustrare e agevolare l'attuazione delle misure collaterali. Entrambi i gruppi (quello trinazionale e quello franco-svizzero) consentono alle parti sociali di affrontare i problemi che emergono e, nel corso degli anni, hanno anche permesso di abbattere alcuni ostacoli in materia di esecuzione. Sono stati introdotti, per esempio, una «regolamentazione d'emergenza» e un modello di processo per armonizzare l'esecuzione, nei Cantoni, ma anche con le CP. Anche questi gremi si riuniscono più volte nell'arco dell'anno. Tutti questi gruppi di lavoro contribuiscono in modo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi: la garanzia del rispetto delle condizioni lavorative e salariali per i lavoratori svizzeri e stranieri e di una concorrenza leale, esattamente nella stessa ottica della revisione della direttiva UE sul distacco dei lavoratori.

---

<sup>45</sup> Fino al 2019, di competenza del Ministero italiano dello sviluppo economico; attualmente, il dialogo economico è invece competenza del Ministero italiano degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

## 8 Conclusioni

Il sondaggio somministrato ai principali attori economici nei rapporti transfrontalieri con gli Stati limitrofi, in risposta al postulato, ha fornito esigui riscontri (ha risposto in media il 2 % delle imprese contattate). La scarsa propensione a fornire un riscontro potrebbe derivare dal fatto che la stragrande maggioranza degli attori non incontra difficoltà rilevanti. Tuttavia, potrebbe dipendere anche dal fatto che questi abbiano abbandonato l'idea di prestare servizi transfrontalieri o di partecipare a concorsi pubblici. Le presenti conclusioni si basano su quanto emerso dal sondaggio condotto presso le imprese e sui regolari contatti tra Amministrazione e imprese attive negli Stati limitrofi.

Il presente rapporto si è concentrato sull'Italia per motivi metodologici<sup>46</sup>, perché le sfide legate all'accesso al mercato italiano dei servizi per le imprese svizzere, come illustrato anche nella motivazione del postulato, sono state descritte come particolarmente rilevanti. Tuttavia, come indicato nel rapporto, tutti gli Stati limitrofi<sup>47</sup> impongono requisiti ai prestatori di servizi svizzeri che possono essere percepiti come ostacoli per l'accesso al mercato<sup>48</sup>.

Tra i principali problemi in relazione all'Italia, alcuni partecipanti hanno indicato gli oneri amministrativi derivanti da una legislazione più complessa e meno trasparente, ma anche la difficoltà che le imprese svizzere affrontano in materia di concorrenza sui prezzi, che in Italia sono più bassi. I capitoli 4 e 5 dimostrano che le procedure per la prestazione di servizi transfrontalieri e per la partecipazione ai concorsi pubblici in Italia e in Svizzera sono simili perché dipendono in larga parte da accordi internazionali. Eppure, nella prassi, le procedure amministrative italiane risultano più complesse e gravose in termini di tempo rispetto a quelle svizzere.

Dal sondaggio non sono emerse discriminazioni sistematiche nei confronti dei prestatori di servizi svizzeri né delle imprese che partecipano a concorsi pubblici in Italia. Dato che i riscontri sono stati scarsi, i risultati sono solo relativamente indicativi delle sfide, segnalate o meno, legate all'accesso al mercato.

In fase di esecuzione emerge che le autorità delle varie regioni sfruttano in modo diverso il proprio margine di valutazione all'interno del quadro giuridico; tuttavia, non si può parlare di discriminazione fino a che tale quadro giuridico risulta rispettato. La principale sfida per le imprese svizzere in Italia è la burocrazia alla quale non sono abituate. La burocrazia italiana è un ostacolo che nei confronti degli attori svizzeri si concretizza in una maggiore complessità delle normative rispetto a quelle svizzere, nella formulazione più dettagliata e complessa dei concorsi (che prevedono maggiori requisiti in termini di documentazione), nell'obbligo di aderire ad albi professionali o casse edili e in procedure più lunghe che generano oneri amministrativi più elevati.

Nel postulato si fa riferimento alla reciprocità; un concetto, questo, spesso travisato. In Italia le imprese svizzere non possono essere trattate secondo gli standard della burocrazia elvetica perché in Svizzera le imprese italiane sono trattate secondo gli standard svizzeri: se ciò fosse possibile, in Italia le imprese svizzere sarebbero agevolate rispetto a quelle italiane. Sulla base

---

<sup>46</sup> Il postulato faceva riferimento, in particolare, alla prestazione di servizi da parte delle imprese del Cantone Ticino.

<sup>47</sup> In Francia, p. es., la «*Carte BTP*», la «*garantie décennale*» e il referente sul posto; in Germania, in particolare, i contributi alla cassa ferie.

<sup>48</sup> Il rapporto del Consiglio federale del 24 febbraio 2021 in adempimento del postulato Buttet 17.3126 del 17 marzo 2017, «Lotta contro il dumping nell'ambito dell'applicazione della direttiva UE sul distacco di lavoratori. La Svizzera ha fatto bene i compiti?», avviso di pubblicazione (admin.ch), presenta un approccio di ampio respiro dal punto di vista metodologico, incentrato sul diritto UE in materia di distacco dei lavoratori. Con questo postulato, l'ex consigliere nazionale Yannick Buttet ha incaricato il Consiglio federale «di redigere un rapporto comparativo tra le misure adottate negli Stati membri dell'UE per contrastare il dumping sociale e salariale nel quadro dell'applicazione della direttiva sul distacco di lavoratori e le misure collaterali adottate in Svizzera in base all'ALC. Le differenze tra gli obblighi sanciti nelle direttive dell'UE e le misure adottate nei casi concreti dagli Stati membri devono essere analizzate separatamente».

degli accordi sottoscritti con l'Italia, le imprese svizzere possono unicamente richiedere lo stesso trattamento riservato alle imprese italiane, che corrisponde al trattamento nazionale cui fanno riferimento gli accordi internazionali (*national treatment*). Se la parità di trattamento viene violata, si configura una discriminazione, ma dai sondaggi non emerge alcuna prova in tal senso. I requisiti imposti alle imprese estere possono variare leggermente perché, per esempio, possono dover presentare alcuni attestati o asseverazioni pensati per le imprese nazionali. Queste differenze non costituiscono tuttavia una violazione del principio di non discriminazione.

Il quadro giuridico italiano, dalla complessità relativamente maggiore rispetto ad altri Stati limitrofi e alla Svizzera stessa, porta gli attori svizzeri a imbattersi in una burocrazia più pesante e in alcuni altri ostacoli per accedere al mercato. In passato la Svizzera è stata maggiormente attiva, rispetto ad altri Stati limitrofi, nella difesa degli interessi delle proprie imprese, come è avvenuto, per esempio, con i concorsi del 2010. Dopo che la SECO si è rivolta alla Commissione europea e ai ministeri italiani coinvolti, ad aprile 2011 l'Italia ha deciso di eliminare la Svizzera dalla lista dei Paesi le cui imprese devono ottenere l'autorizzazione del Ministero italiano dell'economia e delle finanze prima di poter partecipare alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici<sup>49</sup>.

Negli ultimi anni, attraverso accordi bilaterali, la Svizzera è riuscita a migliorare i rapporti commerciali con l'Italia e a risolvere alcuni problemi specifici; per esempio, non è più sulle liste nere che influenzano i rapporti commerciali, come indicato all'inizio del rapporto. È stato risolto anche il problema dei controlli radiometrici sui semilavorati metallici che l'Italia conduce alla frontiera da aprile 2010: il 18 dicembre 2020 è stato sottoscritto un accordo bilaterale sul riconoscimento reciproco. Infine, la Svizzera ha riattivato il dialogo informale con l'ANAC, la nuova autorità italiana per la vigilanza sugli appalti pubblici, di modo che sia possibile discutere, se necessario, di questioni pratiche relative all'attuazione degli accordi internazionali.

Il rapporto si limita a indagare i due settori citati nel postulato, che costituiscono solo una piccola parte dei rapporti commerciali bilaterali con gli Stati limitrofi. Come illustrato nel capitolo 2 nell'ambito della descrizione generale degli scambi e degli investimenti con gli Stati limitrofi, la Germania, con un volume di scambi pari a 98 miliardi di franchi, è il primo partner commerciale della Svizzera, mentre l'Italia, con 19 miliardi di franchi, e la Francia, con 14 miliardi di franchi, si attestano rispettivamente al secondo posto nel contesto delle importazioni e al terzo nel contesto delle esportazioni. Globalmente, a fronte della loro rilevanza, questi rapporti commerciali si può dire che procedano con pochissime difficoltà.

Il 26 maggio 2021 il Consiglio federale ha ribadito che la Svizzera e l'UE sono interessate a portare avanti l'ormai collaudata collaborazione bilaterale. Il Consiglio federale continuerà quindi a curare i rapporti con l'UE sulla base degli accordi esistenti, ad ampliarli laddove possibile e nell'interesse reciproco nonché a creare così condizioni quadro favorevoli anche per gli attori economici.

---

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 37 della legge 122 del 30 luglio 2010.